

ISSN 0124-4396

SERIE DOCUMENTOS

**BORRADORES
DE
INVESTIGACIÓN**

Núm. 84, febrero de 2007

**Formación de la deuda pública en Colombia
(1821-1873)**

Juanita Villaveces Niño



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653

Villaveces Niño, Juanita
Formación de la deuda pública en Colombia (1821-1873) / Juanita Villaveces Niño.—Facultad de Economía. Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, 2007.
40 p.—(Serie Documentos. Borradores de Investigación; 84).

ISSN: 0124-4396

Deuda pública – Colombia – Siglo XIX / Hacienda pública – Colombia / Deuda externa – Colombia / Presupuesto
– Nacional / Guerra – costos / I. Título / II. Serie.

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Economía
Juanita Villaveces Niño
Todos los derechos reservados
Primera edición: febrero de 2007
ISSN: 0124-4396
Impresión digital: JAVEGRAF - Colombia

FORMACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EN COLOMBIA (1821-1873)

JUANITA VILLAVECES NIÑO¹
MVILLAVE@UROSARIO.EDU.CO

RESUMEN

El presente documento es una revisión detallada de la formación y cambios de la deuda pública colombiana desde la Constitución de Cúcuta hasta 1821, cuando se reconvierte toda la deuda pública externa bajo la ley de 21 de mayo de 1873. Este documento busca señalar los componentes de la deuda a lo largo del periodo señalando cambios importantes por causas externas (guerras) o causas internas (insolvencia y necesidad de recomponer la deuda y sus pagos). Este documento está principalmente basado en la codificación nacional de todas las leyes de Colombia a partir del año 1821 y la revisión de otras fuentes secundarias.

Palabras clave: deuda pública, Colombia, siglo XIX.

Clasificación JEL: H63; N40.

ABSTRACT:

The paper presents an extensive review of the formation and changes of Colombian public debt since the Constitution of Cucuta in 1821 to 1873 when the public debt was completely transformed throughout the Law of May 21th. The paper underlines public debt components presenting significant changes due to internal or external causes (insolvency, war, etc.). To do so, we focused on legislation and secondary sources.

Keywords: Public Debt, Colombia, XIX century.

JEL Classification: H63; N40.

INTRODUCCIÓN

Indagar sobre la deuda pública es una labor difícil. Nos encontramos con muchos datos y pocos análisis que den indicios de lo que realmente sucedió con las deudas que contrajo la República. Constantemente se afirma que el país ha estado encadenado, subordinando su desarrollo y su pro-

¹ Profesora e investigadora. Facultad de Economía de la Universidad del Rosario.

ceso por el comportamiento de la deuda, por la búsqueda de mecanismos para saldar los intereses y reducir la enorme carga que estos significaban para un Tesoro exiguo. Al mismo tiempo, varios de los estudiosos de la economía colombiana del siglo diecinueve han basado su análisis en el comportamiento de las exportaciones sin detenerse a revisar las finanzas del Estado y los malabares que hacían los gobernantes para que el Estado subsistiera, es decir, poder pagar lo necesario, los sueldos y gastos de funcionamiento mínimos para que las instituciones pudieran marchar y, por ende, el Estado.

Este recuento de la historia de la deuda pública, su formación, sus cambios y vicisitudes son otra forma de reafirmar las dificultades de nuestra historia económica, las cuales necesariamente afectaron el desempeño, no sólo de la producción y el comercio, sino de la capacidad de acción del Estado, de las dificultades de administrar y guiar un país con muy pocos recursos, de la legitimidad que poco a poco se vuelve más difusa en un Estado que se debate entre la legalidad y la realidad.

Esta frase nos ha acompañado a lo largo de la historia: “El Estado colombiano es y ha sido pobre y débil”; hay quienes encuentran las razones en las condiciones políticas con que emergió la nación. Otros afirman que ha sido el resultado de la débil inserción de nuestra economía al mercado mundial, la falta de infraestructura y el tardío proceso de industrialización. Hay quienes encuentran las causas en la fatídica colonización española. Quizá indagar sobre la formación de la deuda pública, sobre los mecanismos que utilizaron los gobernantes para pagar a sus acreedores, es una mirada que ofrece un panorama real, el Estado enfrentándose a sí mismo, resolviendo las necesidades básicas para subsistir.²

I. ¿QUÉ ES LA DEUDA, QUÉ ES EL CRÉDITO?

En el siglo XIX la deuda del país estaba diferenciada en: consolidada, flotante y de tesorería, en función de su procedencia, los intereses, las condiciones de pago y el acreedor. Igualmente se diferenciaba el crédito de la deuda. A continuación se hace una descripción detallada de los tipos de deuda aplicables en el periodo de estudio.

- Deuda consolidada:

El gobierno otorga al acreedor un porcentaje sobre la renta del tesoro según la suma de crédito otorgada. Los valores de la deuda consolidada, dependen de la cuota de interés que devenga, de las garantías de pago y del interés de los capitales corrientes en el mercado.

- Deuda flotante:

Es la deuda que se contrae ofreciendo rembolsar el capital con fondos eventuales o admitiendo sus documentos en pago de una contribución o de efectos venales de la nación. El precio de esta deuda cambia según la seguridad que se tenga en los fondos que la van a amortizar. Durante el período tratado se establecieron 10 clases de deuda flotante que gravaban el tesoro de la República:

² Las principales fuentes para el trabajo son: la Codificación Nacional 1822 - 1873 y las Memorias de Hacienda y Crédito de los respectivos secretarios de hacienda del periodo trabajado.

CUADRO I
TIPO DE DEUDA FLOTANTE

TIPO DE DEUDA	CARACTERÍSTICAS – CONDICIONES
Primera clase	<ul style="list-style-type: none"> Deuda procedente de empréstitos en dinero al gobierno desde 1851 hasta 1855. Contratos por vestuarios y otros suministros. Empréstitos de dinero acompañados de documentos de deuda que debía amortizar el gobierno (quien se comprometió a pagarlos con interés del 18%). Deudas flotantizadas en 1856, la ley que la flotantizó asignó cuarenta unidades de derecho de importación para amortizarla. Este tipo de deuda circuló al 90-95% de su precio nominal.
Segunda clase	<ul style="list-style-type: none"> Igual a la primera con interés del 12%. Flotantizadas con valor del 98%.
Tercera clase	<ul style="list-style-type: none"> Procedió de órdenes de pago y sueldos y pensiones no cubiertos. Flotantizadas con valor de 75 a 80%.
Cuarta clase	<ul style="list-style-type: none"> Procedió de expropiaciones y suministros forzosos hechos al gobierno en 1854. Valor 80%.
Quinta clase	<ul style="list-style-type: none"> Deuda Mackintosh. Se flotantizó por convenio, se amortiza con 10 unidades de los derechos de importación. Valor 95%.
Sexta clase	<ul style="list-style-type: none"> Se aplicaron a la conversión de los cupones de la deuda interior activa, vencidos y no pagaderos hasta el 31 de diciembre de 1854 y a la de los billetes de tesorería, que se amortizaron en 14¾ unidades de los derechos de importación.
Séptima clase	<ul style="list-style-type: none"> Procede de la manumisión de esclavos. Valor entre 28 y 30%.
Octava clase	<ul style="list-style-type: none"> Deuda flotante de origen colombiano. Valor 42%.
Novena clase	<ul style="list-style-type: none"> Valor 95%.
Décima clase	<ul style="list-style-type: none"> 12% de interés. No se puso en circulación. Procede de dinero prestado para cambiar por derechos de importación.

- Deuda de tesorería:

Deuda en la que el gobierno se compromete a pagar la cantidad prestada en un plazo determinado con intereses mensuales. Sin embargo, este tipo de deuda se convirtió en un compromiso tácito y no en un pago real. Según Ezequiel Rojas, el gobierno reconoce todas sus deudas y las paga en bonos. “Llamar pago al hecho de expedir el documento en que se reconoce la deuda y que sólo sirve para probarla, es ofender a los acreedores, considerarlos sin sentido común y agregar la burla al despojo”.³

³ Rojas, Ezequiel. (1863). *Teoría del crédito público y privado con su aplicación al de los Estados Unidos de Colombia*.

- **Crédito:**

Es la confianza en el cumplimiento de las promesas. Las garantías o seguridad dependen de la voluntad del deudor a pagar y de los medios de que dispongan (que a su vez, determinan el volumen del crédito).

El crédito esta sometido a leyes naturales e invariables que lo determinan. Por un lado, factores privados que incluyen los buenos hábitos y costumbres morales como factores privados, además de las hipotecas, las prendas y fianzas. Por otro lado, factores públicos como la paz y orden público (confianza). En este sentido, cuando la tranquilidad pública está amenazada, el cumplimiento de las obligaciones del Estado también lo está. Un gobierno sólidamente establecido es pues un requisito indispensable para la existencia del crédito. Por último, los factores asociados a la normatividad también afectan el crédito. Dentro de estos están la legislación, las garantías a la propiedad privada y a los derechos individuales.

Como dijo Holguín: “El crédito se funda no solamente en la capacidad del deudor para pagar sus deudas, sino también en su deseo de pagarlas. El gobierno de Colombia al dar forma práctica a la mencionada doctrina declaró que no tenía deseo y al reservarse la facultad de pagar las deudas que había cotizado en el mercado dio prueba evidente de que no tenía ningún respeto por las obligaciones contraídas bajo la garantía de la fe pública”.⁴

- **Crédito público:**

Hace referencia al crédito de las naciones personificado en la confianza de sus gobiernos. Es decir, cada gobierno debe garantizar confianza y seguridad a los bienes y a las personas. Para satisfacer esta confianza necesita servicios que deberán ser obtenidos de quienes tienen la capacidad para comprarlos, es decir, el gobierno.

Modos de poner en circulación el crédito:

- *Billetes*: papel que contiene una obligación futura (vales, pagares, libranzas, letras de cambio) a plazo o a término. El valor y el precio está determinado por la ley de oferta y demanda.

Letras de cambio: afectadas por el comercio.

Billetes a plazo o pagares: sin interés al vencimiento (el acreedor puede venderlo, depende del deudor si puede pagarlo, si puede, hay bastantes compradores, compran al menor precio para ganar algo en el momento en que se venza el plazo.

Billetes de banco: ofrecen su reembolso a la vista (el banco ofrece garantías), es un billete que se recibe con mayor facilidad, como si fuese moneda y por su valor nominal.

Billetes al portador: se recibe presumiendo su autenticidad. Estos billetes tienen el mismo efecto que la moneda cuando son emitidos por el gobierno.

Billetes de tesorería: el valor del papel depende de su conversión a oro, los documentos públicos tienen valor figurativamente (algo así como fiduciario). En general, al vender este documento, se negocia la cantidad que esté da derecho a obtener.

⁴ Jorge Holguín, *Desde Cerca*. Paris, Librairie General et International, 1908.

II. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA (1826-1873)

A. DEUDA DURANTE EL PERIODO DE 1826 - 1838

1826

El periodo entre 1821 y 1832 fue complejo, dado que la Gran Colombia presencié tensiones al interior que llevaron a la disolución y separación en tres naciones: La Nueva Granada, Venezuela y Ecuador.

En este periodo, el Congreso de 1826, estableció la primera Ley sobre Crédito Público, que asignó los fondos para el pago de intereses y amortización de capital.

Sin embargo, las tensiones al interior impidieron la ejecución de la Ley de Crédito Público. Más adelante, con la disolución de la Gran Colombia, la deuda también quedó separada y, desapareció el deudor primario.

CUADRO 2
CRÉDITO NACIONAL RECONOCIDO POR LA GRAN COLOMBIA

2'000.000 libras esterlinas del crédito de 1822.	Con interés del 6% anual.
4'750.000 libras esterlinas del crédito de 1824.	Con interés del 6% anual.
1 '181.407 pesos con 47/8 reales.	Con interés del 5% anual.
814.710 pesos decretada por las tropas y oficiales de Apure.	Con interés del 5% anual.
5'458.700 pesos.	Con interés del 3% anual.
Sueldos retenidos de militares, civiles 1819.	Con interés del 3% anual.
Un tercio de los sueldos retenidos 1821.	Con interés del 3% anual.
Censos.	Con interés del 3% anual.
Suma que se reconoció por el acta de independencia del Istmo de Panamá.	Con interés del 3% anual.

Fuente: CNTLC – Ley 22 de mayo de 1826.

Fondos de amortización: se destinó para el pago de los intereses:

Deuda Externa:

- Todo el producto líquido de la renta del tabaco.
- La octava parte del producto de las aduanas.
- Todo el producto de las tierras baldías que se vendieren o arrendaren.

Febrero de 2007

- Todo el producto o arrendamiento de las minas de cualquier metal que pertenezcan a la República.
- Las principales capellanías eclesiásticas que se rediman en dinero efectivo.

Deuda interna:

- La renta de las fincas y bienes embargados o confiscados y no adjudicados y la de los que embarguen o confisquen en virtud de las leyes del 8 de octubre de 1821 y 30 de julio de 1824.
- La renta de los bienes de mayorazgos que conforme a la ley del 28 de julio del año 14, deben entrar en la Hacienda Nacional.
- La renta de las haciendas y demás bienes que se hallen en el territorio de la República y que por cualquier título le pertenezcan en propiedad.
- La renta de bienes de temporalidades que no se hallen enajenados o adjudicados ni tengan destino por los fundadores.
- La renta de los bienes que pertenecían a la extinguida inquisición que no se hubieran enajenado o adjudicado.
- Las cantidades provenientes de remates de fincas o bienes raíces de obras pías o manos muertas que podrán verificarse a dinero contado, o cuyo importe o pare de él se consigne después por los rematadores de las mismas fincas o bienes raíces.
- El producto líquido de las rentas del papel sellado y las multas que provengan de la infracción de la ley que arregla su uso.
- El producto de la anotación de hipotecas y el de registros de escrituras y títulos que la ley disponga.
- Lo que produzca el derecho que se cobra sobre almonedas o venturas.
- El noveno de diezmos que estaba destinado a consolidación.
- El 10% de todas las rentas municipales.
- La parte del diezmo que corresponda a las dignidades, canonjías, raciones y medias raciones que están vacantes o vacaren en las diferentes catedrales de Colombia con arreglo de lo que disponga la ley.
- Las multas que hayan de pagarse por infracción de las condiciones con que se hayan concedido privilegios exclusivos, o por no haberse cumplido contratas celebradas por el Poder Ejecutivo.
- Las rentas y bienes que estaban destinadas al Colegio de Nobles de Madrid.

Amortización del capital de la deuda interior: el producto de la venta de todos los bienes raíces de las siguientes rentas:

- La renta de las fincas y bienes embargados o confiscados y no adjudicados y la de los que embarguen o confisquen en virtud de las leyes del 8 de octubre de 1821 y 30 de julio de 1824.
- La renta de los bienes de mayorazgos que conforme a la ley del 28 de julio del año 14, deben entrar en la Hacienda Nacional.

- La renta de las haciendas y demás bienes que se hallen en el territorio de la República y que por cualquier título le pertenezca en propiedad.
- La renta de bienes de temporalidades que no se hallen enajenados o adjudicados ni tengan destino por los fundadores.
- La renta de los bienes que pertenecían a la extinguida inquisición que no se hubieran enajenado o adjudicado.

El decreto del 22 de mayo de 1826 dispuso un auxilio al Crédito Nacional según el cual, se establecieron anticipaciones de los ciudadanos que posean bienes raíces para el sostenimiento del crédito nacional y por parte de los empleados del Estado que también contribuirían según su salario. “Los padres de familia y administradores de bienes ajenos anticipaban para el sostenimiento del crédito nacional una suma entre mil pesos y 10 mil pesos”. Esta fue una anticipación que se abonó a los prestamistas en pago de las contribuciones directas a razón de $\frac{1}{4}$ cada semestre. De igual forma los empleados civiles, militares y eclesiásticos anticipaban de $\frac{1}{2}$ a 2 sueldos al año según la suma devengada. El dinero que se obtuvo por esta vía se utilizó únicamente para el pago de los intereses y amortización de la deuda externa.

A pesar de tener establecidos los fondos para pagar intereses y capital de la deuda pública, en 1826 ocurrió el primer incumplimiento total. No se pagó nada por el servicio de los dos empréstitos extranjeros.⁵ Se suspendieron los pagos de la deuda flotante por escasez de fondos en las Tesorerías; el argumento fue lograr cubrir los gastos de la administración y los intereses de la deuda extranjera y luego continuar con el pago de esta deuda.

Como respuesta a este primer incumplimiento, se ampliaron los fondos destinados al pago de la deuda extranjera (amortización y réditos): se dispuso de $\frac{1}{8}$ más de los derechos de importación y que se cobraban en las aduanas marítimas, en total, la $\frac{1}{4}$ parte los derechos de aduana estuvo destinada al pago de la deuda.

1827

Se redefinió la deuda flotante, la deuda interior pagadera flotante y las rentas públicas. Igualmente se aumentaron los fondos para el pago de la deuda. De esta manera cada tipo de deuda quedó definida así:

Deuda flotante:

- La contraída originalmente con extranjeros no naturalizados.
- La procedente de letras giradas por el gobierno contra los fondos del empréstito extranjero del año de 1824 ya sea que las obligaciones o letras de esta especie de deuda paren en poder de extranjeros o en el de nacionales.
- Para la amortización de esta deuda se contempló:
 - La séptima parte del producto de las aduanas después de deducida la octava parte del artículo 3 de la ley del 22 de mayo de 1826.

⁵ Ver: Jorge Holguín, *Desde Cerca*. Paris, Librairie General et International, 1908.

Deuda interior pagadera flotante:

- La contraída originalmente con nacionales dentro o fuera del territorio de la República sin importar quien posea las obligaciones.
- Toda la deuda procedente del empréstito de 200.000 pesos decretado por el Congreso en 1281.
- La que procede de los empréstitos que desde igual fecha haya exigido el Poder Ejecutivo, en dinero o en efectos para la subsistencia del ejército y marina.
- El tercio del sueldo retenido de los empleados del orden del Poder Ejecutivo.

La situación del Tesoro Nacional era tan precaria que las leyes y decretos incluían la posibilidad de su incumplimiento, es decir, si los fondos que se destinaban para el pago de los intereses y el capital no alcanzaban, se estipulaba el intentar pagar primero el capital.

Rentas públicas del Estado (Fijas)

- Derechos de importación y exportación y toneladas.
- Depósito y tránsito en los puertos en que sean establecidos.
- Producto del tabaco de consumo y exportación.
- Las partes de los diezmos reservadas por las leyes.
- Derechos de registro e hipotecas.
- Producto del papel sellado.
- Portes de cartas y encomiendas.
- Los quintos, fundición y amonedación de metales preciosos.
- Derechos sobre destilación y venta por menor de los aguardientes.
- Las vacantes eclesiásticas mayores y menores.
- El derecho sobre las ventas públicas.
- Los productos de las salinas.
- Los productos de las bodegas del Estado.

Rentas eventuales del Estado

- Producto de multas que deben entrar al tesoro nacional.
- Producto de tierras baldías o nacionales.
- Posesiones de fincas del Estado.
- El de bienes secuestrados.
- El de temporalidades.
- Bienes *mostrencos y abintestatos* que por las leyes vigentes corresponden al Estado.

De 1827 a 1834 el país vivió un periodo de guerras y batallas, en términos de la deuda esto implicó un incumplimiento del servicio de deuda.

1828

Se admitieron documentos o vales de deuda pagadera flotante (excepto para la exportación de oro, plata y platina) para el pago de la totalidad de los derechos de exportación.

Para el pago de los derechos de importación se recibió hasta la octava parte en forma de documentos de deuda flotante. Las otras siete octavas partes se cancelaron en dinero efectivo.

1830

Se pusieron a disposición del Ministerio de Hacienda 3'000.000 de hectáreas de tierras baldías para que fueran vendidas por vales de la deuda doméstica.

Se admitieron en pago de cuatro millones de fanegadas de tierras baldías, vales de deuda consolidada emitidos por la comisión de crédito público.

El Poder Ejecutivo negoció un empréstito voluntario hasta por la suma de doscientos mil pesos para atender los gastos más urgentes del servicio público. Para seguridad de los prestamistas, hipotecó las rentas del Estado que no estuviesen comprometidas con otros créditos.

1834

Un año antes, se iniciaron las negociaciones que llevarían a un acuerdo entre Venezuela y la Nueva Granada acerca de la división de la deuda pública de la Gran Colombia. Como resultado, en 1834 se dio la Convención de división de la deuda entre las tres repúblicas, con base en el número de habitantes de los tres Estados. De esta manera, a la Nueva Granada le correspondió un monto mayor.

El 50% de la deuda de la Gran Colombia le fue asignada a la Nueva Granada un total de 4'903.150 pesos (incluyendo la parte de los intereses vencidos y no pagados).

Por otra parte, se pusieron en venta por medio de subasta pública, 6000 arrobas de azogue (mercurio) en obligaciones de la deuda interior consolidada (la deuda doméstica consolidada de Colombia emitida por la comisión de crédito público por su valor capital y los intereses que han devengado); como forma de recoger la deuda que tenía el tesoro.

1835

En 1835 se dispusieron 3500 arrobas de azogue para la venta a cambio de vales de deuda colombiana consolidada.

En este año se promulga la Ley del 26 de mayo que incluye disposiciones y organiza las siguientes rentas para el pago de la deuda del país, como se muestra a continuación:

- a. Fincas y bienes confiscados y no adjudicados.
- b. Bienes mayorazgos.

- c. Haciendas y demás bienes pertenecientes en propiedad de la República que no tuviesen aplicación especial al servicio público.
- d. Bienes de temporalidades que no se hubiesen enajenado o adjudicado.
- e. Bienes muebles o raíces que estaban destinados al colegio de nobles de Madrid.

1836

Se amplió el fondo para sostener el crédito público interior y exterior. En este sentido, se establecieron las siguientes rentas para el pago del 100% de los réditos y hasta una tercera parte del capital:

Para réditos:

- La octava parte de los derechos satisfechos por la importación de mercancías en los puertos de la república desde el 1 de septiembre de 1836.
- La mitad del sobrante que en numerario resulte en las tesorerías generales y provinciales una vez cubiertos los gastos de administración.
- El producto líquido de la venta de todo el tabaco que, después de proveer al consumo interior quede sobrante en todas las factorías al fin de cada año económico.
- La octava parte de los derechos de importación que se pagan en documentos de deuda flotante radicada, luego que esta quede extinguida

Para satisfacer los réditos de la deuda interior colombiana consolidada que corresponda a la Nueva Granada se contempló:

- 25.000 pesos del producto de las salinas de la República, en cada año económico.
- El producto de anualidades y medias anatas.
- El arrendamiento de minas de metales preciosos y de fincas del Estado.

El Poder Ejecutivo pudo disponer de la enajenación en pública subasta de 2.000 arrobas de tabaco de segunda por obligaciones de la deuda colombiana consolidada (por su valor nominal más intereses).

1838

Puede decirse que es el año en que nace la República pues se promulga como ley de la República el acuerdo de 1834 entre la Nueva Granada y Venezuela sobre el reconocimiento de los créditos activos y pasivos de Colombia (decreto de 7 de febrero).

A continuación se describe la división de la deuda externa que contrajo la Gran Colombia:

El empréstito de 2 millones de libras esterlinas contratado en París el 13 de marzo de 1822 con Herring, Grahams & Powles se dividió de la siguiente manera:

CUADRO 3

La Nueva Granada	1 millón de libras esterlinas
Venezuela	570 mil libras esterlinas
Ecuador	430 mil libras esterlinas

Fuente: López Garavito (1992), p. 57.

El empréstito de 4'750.000 libras esterlinas, contratado en Hamburgo el 15 de mayo de 1824 con B. A. Goldschmidt & Co (que en el momento de la división de la Gran Colombia equivalía a 4'625.950 libras esterlinas), se dividió de la siguiente manera:

CUADRO 4

La Nueva Granada	2'312.975 libras esterlinas
Venezuela	1'318.395 libras esterlinas más 15 chelines
Ecuador	994.579 libras esterlinas más 5 chelines

Fuente: López Garavito (1992), p. 59.

Los vales anteriores fueron recogidos y se emitieron unos nuevos a favor de cada República.

La deuda consolidada de la Gran Colombia, con 3% de interés anual por un total de 5'458.700 pesos que correspondían a sueldos retenidos de militares y en civiles 1819, un tercio de los sueldos retenidos en 1821, censos y la suma que se reconoció por el acta de independencia del Istmo de Panamá. Esta deuda quedó dividida entre las tres repúblicas de la siguiente manera:

CUADRO 5

La Nueva Granada	3'479.993 pesos con 2,5 centavos
Venezuela	1'977.896 pesos con 37 centavos
Ecuador	1'492.097 pesos con 25,5 centavos

Fuente: López Garavito (1992), p. 59.

La deuda consolidada de la Gran Colombia al 5% de interés anual, por un total de 5'359.355 pesos con 75 centavos, incluyendo los intereses devengados y no pagados, en el momento de la división de las Repúblicas, fue dividida de la siguiente manera:

CUADRO 6

La Nueva Granada	2'679.677 pesos con 87,5 centavos
Venezuela	1'527.416 pesos con 37,5 centavos
Ecuador	1'152.261 pesos

Fuente: López Garavito (1992), p. 59.

La cuantía de la deuda de Tesorería se desconocía, estaba conformada por los sueldos, pensiones, servicios, préstamos y contratas que no se habían cancelado.

El préstamo sin interés hecho por los Estados Unidos Mexicanos a Colombia, por la suma de 63 mil libras esterlinas se dividió:

CUADRO 7

La Nueva Granada	31.500 libras esterlinas
Venezuela	17.955 libras esterlinas

Fuente: López Garavito (1992), p. 63.

En términos agregados la deuda pública total de la Gran Colombia (externa e interna) ascendía a \$102 millones de pesos de los cuales 51 millones se le asignaron a la Nueva Granada, 29 millones a Venezuela y 22 millones a Ecuador.⁶

Una vez dividida la deuda, la Nueva Granada funda y organiza el Crédito Nacional a través de la Ley del 20 de abril de 1838. En esta ley, la República de la Nueva Granada reconoce su deuda nacional interior y exterior y establece los recursos e ingresos destinados para su pago, como se describe a continuación:

Deuda nacional exterior:

1. Un millón de libras esterlinas (Empréstito de 1822).
2. 2'312.975 libras esterlinas (Empréstito con Goldschmidt & C^a).
3. La cantidad que almacenen los intereses vencidos y no pagados y los que en adelante se vencieren conforme a los respectivos contratos.
4. 31.500 libras esterlinas (Préstamo con los Estados Unidos Mexicanos).

⁶ Garavito (1992), p. 71.

Se destina para el pago de intereses de la deuda externa:

1. $\frac{1}{8}$ de los derechos de importación.
2. $\frac{1}{2}$ de los sobrantes que en numerario resulten en la Tesorería General y las provinciales.
3. El producto líquido del tabaco que se venda en numerario para la exportación de cuyo producto líquido se podrá deducir hasta la 3ª parte para el fomento de la renta.
4. $\frac{1}{8}$ parte de los derechos de importación que en ese momento se pagaban con documentos de deuda flotante radicada, luego que esta quede extinguida.

Se destina para la gradual amortización del capital de la deuda externa:

1. Los sobrantes de las cantidades destinadas para el pago de intereses de la deuda externa.
2. El producto líquido de las tierras baldías que se enajenen por dinero y el de sus arrendamientos.
3. El sobrante anual de las cantidades que se destinen para el pago de los intereses de la deuda interior granadina consolidada.
4. Las cantidades que cobre la República por la parte que le corresponde a las acreencias de Colombia para el Perú y Bolivia.
5. Las cantidades que cobre por la parte en acciones y derechos de Colombia contra los contratistas de los empréstitos de París y Hamburgo en 1822 y 1824.

Se destina para deuda interna:

1. 3'469.993 pesos con 72,5 centavos, con interés del 3% anual.
2. 2'779.677 pesos con 87,5 centavos con interés del 5% anual.
3. La cantidad a que ascienden los intereses vencidos y no pagados y los que se vencieren.
4. La mitad de la deuda flotante.⁷
5. Los intereses vencidos y que vencieren de la deuda flotante.
6. Toda deuda que haya sido reclamada antes de 1 de diciembre de 1837, justificada legalmente.
7. Parte que resulte deber la Nueva Granada.
8. Sus intereses.
9. La deuda que emane de censos sobre el tesoro de la Nueva Granada.

⁷ Toda la deuda procedente del empréstito de 200.000 pesos decretado por el congreso en 1281, la que procede de los empréstitos que desde igual fecha haya exigido el poder ejecutivo, en dinero o en efectos para la subsistencia del ejército y marina, el tercio del sueldo retenido de los empleados del orden del poder ejecutivo, la contraída originalmente con extranjeros no naturalizados, la procedente de letras giradas por el gobierno contra los fondos del empréstito extranjero del año de 1824 ya sea que las obligaciones o letras de esta especie de deuda paren en poder de extranjeros o en el de nacionales.

Se destina para el pago de los intereses de la deuda nacional interior:

1. La quinta parte del 7% de la alcabala que se cobre sobre la introducción de mercancías a los puertos de la República.
2. El producto de arrendamientos de las minas de metales y de piedras preciosas y de cualquier otra finca del Estado.
3. El derecho que se pague por despacho de títulos y diplomas que expidan las secretarías a los empleados.
4. La cuarta parte del sobrante que en numerario resulte de la Tesorería General después de cubiertos los gastos de administración.

Se destina para la gradual amortización del capital de la deuda nacional interior:

1. Todas aquellas fincas o valores que pertenezcan al dominio de la República y que a juicio del Poder Ejecutivo sea más conveniente enajenarlos que conservarlos para el servicio nacional.
2. Los bienes y rentas de mayorazgos, vinculaciones y sustituciones que correspondan a la República.
3. Todos los bienes raíces que por testamento se hayan dejado a manos muertas.
4. El derecho que se cobre sobre almonedas o vendutas.
5. Las multas.
6. Las cantidades que se adeuden al tesoro nacional por plazos vencidos de rentas, propiedades o derechos que correspondan al Estado.

Además de las partidas dispuestas para el pago de los intereses y el capital, el Estado, consciente de que esas rentas no eran suficientes para cubrir las deudas, recibe a cambio de tabaco para la exportación, vales de deuda exterior y de deuda interior, además de dinero sonante. Era otra medida para cancelar sus obligaciones con los tenedores de vales, quienes de alguna forma aprovecharon la situación para comerciar el tabaco en el exterior. Los comerciantes fueron los más beneficiados con esa medida del gobierno neogranadino. De igual forma sucedió con la venta de tierras baldías. Fueron canjeadas por vales de deuda externa e interna.

Esta organización del crédito nacional comprendía la antigua deuda de la Gran Colombia. La República de la Nueva Granada, también inició su marcha con empréstitos y deudas propias. Por un lado, durante este año hizo empréstitos voluntarios para sufragar algunos gastos urgentes del servicio público y, por otro lado, inició la emisión de *billetes de tesorería* redimibles al portador en efectivo, aceptados para el pago de recaudos. La principal razón fue la escasez de numerario. Esta emisión de billetes fundó una nueva forma de hacer transacciones con la Hacienda Pública e introduce la posibilidad de medios de pago diferentes al metálico, en una economía con patrón oro. Es importante tener en cuenta esta situación pues durante la mayor parte del siglo XIX los gobernantes fueron apáticos a cambiar el patrón oro por el papel moneda. Pero, enfrentados a la realidad fiscal del país, asumieron mucho antes la emisión de billetes como otra forma de numerario en circulación, pues la mayoría de las veces su único respaldo fue la firma del encargado del Estado y no su equivalente en oro.

La organización del crédito nacional deja claro que la República de la Nueva Granada se constituye consciente de las dificultades fiscales y la falta de ingresos para sostener el nuevo aparato institucional. Con una clara disposición a cumplir con sus responsabilidades financieras, organiza sus finanzas de forma tal que, en el papel, queden cubiertos los pagos. Es tan evidente el compromiso que siente el gobierno con sus acreedores que dispone todas sus rentas, sus bienes y productos para el pago de la deuda, a tal punto que deja establecido en la legislación la posibilidad de canjear y de empeñar legitimando una forma de *Estado prendado*.

B. DEUDA DURANTE EL PERIODO DE 1839-1947

Entre 1839 y 1847 se amortizó pequeña parte de la deuda y se pagaron a prorrata los intereses con los fondos asignados en las leyes de 1838 - 1839, pero en cada semestre se quedaba a deber una parte de ellos, ocasionando que la deuda se incrementara. Tomás Cipriano de Mosquera propone emitir un nuevo papel de deuda consolidada y que se ofreciese a cambio de la antigua: *títulos en la Nueva Deuda al 5% en 1845*.

En 1847 el proyecto de Mosquera creaba la “Renta sobre el Tesoro” con 6%, el cual ofreció pagar de preferencia a todo otro gasto y recibir los cupones en pago de toda contribución de los efectos venales del Estado.

1839

Se conforma la *deuda diferida* la cual queda compuesta por todas las obligaciones sin interés emitidas o que se emitan por los intereses liquidados e insolutos de los vales de la deuda interior colombiana consolidada o que se consolide.

1840

La falta de recursos del Estado lleva a “exigir” un empréstito forzoso entre los colombianos por 300 mil pesos. Este empréstito forzoso se aplicó a los ciudadanos que tuvieran rentas mayores a 150 mil reales. A cambio, el Tesoro entregó billetes de crédito con una tasa de interés del 1% mensual.

El Estado continúa con la práctica de dar a cambio de los sueldos de civiles y militares billetes y acciones. Esta práctica comenzó en la Gran Colombia cuando los fondos del Estado eran insuficientes para el pago de los empleados. Para el pago de estos nuevos documentos de deuda pública se destinó el producto de las salinas.⁸

A pesar de las insuficientes sumas que entraban a las arcas del tesoro, el gobierno atendió con responsabilidad sus obligaciones con Londres, enviando puntualmente el $\frac{1}{8}$ de los derechos de importación.

⁸ Luis Fernando López Garavito. *Historia de la Hacienda y el Tesoro. Colombia 1821-1900*. Bogotá, Banco de la República, 1999, p. 63.

La Guerra de los Supremos fue otro factor desestabilizador de las finanzas del país. Sumado a los gastos del ejército, el país sintió una reducción en las rentas fiscales por los asaltos a las cajas y las extorsiones a importadores.

1841

Empréstito interno por 390.000 pesos contratado con el Sr. Landinez, respaldado con los rendimientos del producto de las salinas. Dicho producto de las salinas ya había sido destinado para el pago de los vales por sueldos no pagados. De esta manera, se hace evidente que la renta de la sal fue hipotecada reiteradamente para satisfacer las necesidades del inminente gasto público.

1842

La deuda con los empleados militares a quienes se les retenía el sueldo fue creciendo. El Estado se encargó de crear unos fondos destinados para el pago de esas sumas:

1. Una de las seis octavas partes de los derechos de importación que no tienen una aplicación especial por ley.
2. Cambiando derechos de importación por cartas de deuda por sueldos retenidos. Se reciben como parte de pago (la octava parte de los derechos de importación).

Además de esta disposición, que tampoco logró cubrir toda la deuda que tenía el Estado, se empezó a cobrar un 2% adicional a todos los valores que se importen en las aduanas, suma que se destinó al pago de los sueldos retenidos.

1843

La difícil situación del erario público también cubrió a los empleados de la administración y a los jubilados. Parte de los sueldos y pensiones fueron pagados con cartas de crédito generando otra modalidad de empréstito forzoso. $\frac{4}{5}$ fueron pagados en dinero y $\frac{1}{5}$ en cartas de crédito pagaderas en una octava parte de los derechos de aduana.

Rufino Cuervo, secretario de hacienda, afirmó que los problemas de la hacienda se derivaban de las engorrosas decisiones fiscales; de la imprecisa información sobre la recaudación de contribuciones y la falta de contabilidad fiscal. A estos problemas de orden institucional había que sumarles la pérdida de ingresos por concepto de exportación de tabaco pues gran parte de la actividad era de carácter ilegal, a pesar del monopolio del Estado; el contrabando de mercancías extranjeras y las fugas de oro.

La crisis conllevó a la moratoria en el pago de intereses razón por la cual se emiten *billetes al portador* que fueron aceptados para el pago de $\frac{1}{5}$ del valor de los remates de aguardiente.

Se establece entonces un nuevo ítem en la Deuda Nacional Interna:

- Nueva Deuda Interior:

Todos los suministros en dinero (incluyendo los sueldos y pensiones retenidas), víveres, artículos de vestuario, armamento, equipo para el ejército y todos los demás elementos de

guerra que fueron entregados voluntaria o forzosamente por particulares para restablecer el orden legal durante la guerra que acaba de ocurrir.

- Para la amortización de esta deuda se dispone:
 1. Que los documentos de crédito entregados a cambio de estos suministros eran admitidos a la par, como dinero en pago de la mitad de los derechos de importación en algunas aduanas de la República: Arauca, Bocas de Toro, Buenaventura, David, Guanapalo, Montijo, Tumaco y Taqueares.
 2. La mitad de los remates o derechos de la renta del aguardiente.
 3. La mitad de los derechos por internación de sales.

Además se dispone que los documentos entregados por la nueva deuda interior sean recibidos como pago de las contribuciones directas.

Como puede verse, gran parte de los vales y bonos de deuda pública eran recibidos en las aduanas, pero no todos los tenedores de estos tenían un negocio directo con las aduanas. Muchos eran ciudadanos comunes, empleados que se veían en la necesidad de vender sus bonos a cambio de dinero, pues los reembolsos y pagos del gobierno generalmente eran más tardíos que sus necesidades de dinero sonante. El negocio de la especulación alimentó las necesidades de ambas partes. De aquellas personas que sin saber en que momento se hacían acreedoras del Estado y de las penurias de un Estado urgido de ingresos y de dinero sonante para cumplir con sus obligaciones más apremiantes, a saber, el pago a los acreedores internacionales.

1845

El Poder Ejecutivo realiza una nueva emisión de vales de deuda consolidada con interés del 5% anual pagadero en numerario. Establece además un fondo especial para el pago de los intereses de esta nueva deuda consolidada, a saber:

1. 60.000 Pesos que se tomarán por $\frac{1}{12}$ partes del producto de las salinas de Zipaquirá, Nemocón y Tausa.
2. El producto de la renta del papel sellado.

Este año se celebra el Convenio entre el Gobierno colombiano y el Consejo de Bondholders sobre la palabra empeñada. Dado el incumplimiento en el pago, fue necesario renegociar la deuda. El gobierno de la Nueva Granada se comprometió a hacer una nueva emisión de Bonos Activos, por el principal de la deuda que los Bondholders convinieron en fijar en 3'312.975 libras esterlinas con 1% de interés anual durante 4 años. A partir del cuarto año, el interés subiría $\frac{1}{4}\%$ cada año hasta llegar a un máximo de 6%.

En esta reconversión de la deuda, se entregaron bonos diferidos por 3'312.909 libras esterlinas con un interés del 1%, los primeros 16 años y luego 3% los siguientes 16 años, equivalentes a los intereses vencidos.

En garantía del pago de los intereses se estableció la renta del monopolio del tabaco y la mitad de la renta de las aduanas.

De igual manera, se estipuló que la deuda activa y diferida sería admisible, a la par, en pago de cualquier compra que se hiciera de propiedades nacionales.

1846

Durante la administración de Tomás Cipriano de Mosquera se lleva a cabo una reforma al sistema de hacienda. El principal cambio fue la creación de 5 direcciones en la Secretaría de Hacienda: tesorería, crédito nacional, rentas estancadas (tabaco, salinas y aguardiente), diezmos y rentas menores y por último, la de aduanas. En este año se inicia además la construcción del ferrocarril de Panamá.

1847

Nueva ley orgánica de la administración de hacienda. Una de las disposiciones más importantes que influyó directamente en la ordenación de la deuda pública, fue la reglamentación del modo de formar y presentar el presupuesto nacional. Con esta medida se buscaba hacer un cálculo anticipado de las rentas sobre la base del cual se elaboraba el proyecto presupuestal, que obviamente incluía las partidas para el pago de la deuda nacional, como dice el artículo 9 de esta ley: “La primera partida que se presupondrá siempre en el presupuesto nacional de gastos será la de los que cause el departamento de la deuda nacional”.

Se crea la renta sobre el Tesoro para la conversión de la deuda pública: el Estado crea la figura de renta sobre el Tesoro, permitiendo la conversión de los créditos pasivos y deuda exterior, a quienes se interesen.

Es importante resaltar que los cupones de las rentas sobre el tesoro fueron considerados como *billetes al portador* contra el tesoro, lo que significa una emisión de dinero que incrementa la masa monetaria y que fueron utilizados en algunas transacciones comerciales entre los tenedores, otro negocio de la especulación en el país.

Esta renta sobre el tesoro empezó su historia pagando una tasa de interés del 6% anual sobre:

1. El 50% del capital que ascienda la deuda interior consolidada que gozaba de una tasa de interés del 6%.
2. El 41 $\frac{2}{3}$ % del capital que asciende la deuda interior consolidada que gozaba de una tasa de interés del 5%.
3. El 25% del capital a que asciende la deuda interior consolidada que gozaba de una tasa de interés del 3%.
4. El 10% del capital a que ascienden los reconocimientos por liquidación de intereses granadinos que se hayan liquidado o liquiden hasta el 31 de agosto de 1848 y sobre el 10% de la deuda exterior diferida, y de los residuos de capital que actualmente no ganen interés.
5. El 4% del capital a que ascienden los intereses insolutos colombianos.

Para la conversión de la deuda exterior por renta sobre el tesoro, se propuso un cambio de 45 reales por cada libra esterlina.

Fondos de amortización de la renta sobre el Tesoro:

1. El producto de las minas que se arrienden, exploten o vendan por cuenta de la nación, exceptuando las de esmeraldas, las de azogue, sal y azufre.
2. El producto de las tierras baldías, fincas, valores y propiedades nacionales aplicadas a la amortización del capital de la deuda nacional.⁹
3. La cuarta parte del sobrante que quede en dinero al fin de cada año económico en las tesorerías generales de distribución y pago de cada distrito de hacienda.
4. Cien mil reales anuales que se tomaran de los fondos comunes del tesoro.

Además, se dispuso que del producto de arrendamiento de las minas de esmeraldas y de la utilidad que se obtenga por la venta de tabaco para la exportación, el Estado podrá disponer de hasta ochocientos ochenta mil reales (880.000), equivalentes a 20.000 libras esterlinas, para la compra de deuda exterior con el fin de convertirla en renta sobre el tesoro al 6% de interés anual.

El decreto del 31 de julio de 1847 detalla las cuentas de deuda pública según los distintos tipos de billetes, vales y certificaciones que el Estado ha emitido:

CUADRO 8

Deuda exterior	Vales de deuda exterior activa. Vales de deuda exterior diferida.
Deuda interior consolidada	Vales consolidados al 6%; al 5%; al 3% y sin interés.
Nueva deuda interior consolidada	Vales de renta sobre el tesoro al 6%. Nuevos vales consolidados al 5%.
Deuda flotante	Vales flotantes al 6%; al 5%. Vales flotantes sin interés por capitales. Vales flotantes sin interés por intereses anteriores a 1839. Vales pagaderos en aduanas por alguna ley especial.
Censos pagaderos de fondos comunes	Certificados de censos pagaderos de fondos comunes al 5%; al 3%; al 2½%; al 1/2%.
Cartas de crédito por nuevas deudas	Cartas de crédito por suministros. Cartas de crédito a civiles. Cartas de crédito a militares. Cartas de crédito por contratos celebrados autónomamente por el Poder Ejecutivo.
Intereses diferidos	Vales diferidos por intereses colombianos. Billetes diferidos por intereses granadinos.

C. DEUDA DURANTE EL PERIODO 1850-1863

La Ley del 15 de abril autoriza la primera emisión de Billetes de tesorería para el pago de dividendos de intereses de la deuda exterior activa, dichos billetes tenían una tasa de interés del 6% anual. Estos

⁹ Ver año de 1838.

billetes fueron admitidos en todas las aduanas de la República y en las oficinas de recaudación de rentas nacionales, por la porción de los derechos de importación que permitía la ley.

La manumisión de esclavos, que venía funcionando desde la independencia, también puede considerarse como otra deuda que tenía el Estado con los antiguos esclavistas, con los dueños de esta fuerza de trabajo. Era otra responsabilidad del Estado pues éste debía retribuir a los antiguos dueños de esclavos cierta suma de dinero a cambio de la libertad de ellos. El fondo de manumisión es pequeño pero ensancha la lista de ingresos que el Estado debe destinar para cancelar sus obligaciones.

Con la ley del 22 de junio de 1850 se dispone:

- Fondo de manumisión:
 1. Producto total de antiguos fondos de manumisión.
 2. Los bienes que le corresponden al fisco por defunción de sus dueños cuando no dejan herederos.
 3. Las deudas de la renta decimal en la parte correspondiente al Estado.
 4. 1% de las rentas provinciales sin importar su procedencia.
 5. Donaciones filantrópicas.
 6. Multas por desobedecer.
 7. Derecho que se cobrará a testamentarios.
 8. 50.000 pesos de rentas nacionales, anualmente.
 9. 1% de los sueldos, dietas, viáticos y pensiones que se paguen del tesoro nacional y rentas municipales.
 10. 1% sobre derecho de importación liquidado en aduanas.
 11. 8 reales que paga cada dueño de esclavo por cada esclavo.

Con las reformas que sucedieron en este periodo, la abolición del monopolio del tabaco, la liberación de tierras gracias a las leyes de desamortización de bienes de manos muertas, la reforma tributaria y fiscal que alteraba el orden establecido por el Tesoro Nacional, fue necesario repensar y reorganizar la deuda pública en lo referente a los fondos de amortización.

El Estado emprendió un cambio institucional que generó conflictos al interior y entre los principales actores asociados a los intereses económicos y políticos de la época. Por un lado se buscó conciliar los principios fundadores de la nación (los derechos civiles y políticos que se establecieron con el nacimiento de la República), con el desempeño y acción de los sujetos en la esfera pública, no sólo en su desempeño político sino también con miras al campo económico.

- Conversión de la deuda interior consolidada

Otra de las políticas planteadas en este momento fue la conversión de la deuda interior consolidada en renta sobre el tesoro con 6% de interés anual. El principal motivo de la conversión es que lograba mitigar el peso de la deuda por los intereses causados y no pagados, que en última instancia eran los que hacían tan grande la deuda del país.

Se podían convertir en rentas sobre el tesoro al 6% anual los siguientes documentos:

1. Vales consolidados de inscripción al 5%, 6% y 3% de los billetes diferidos por liquidación de intereses granadinos correspondientes a los semestres vencidos hasta febrero de 1851.
2. Vales diferidos por residuo de capital.
3. Vales diferidos por intereses insolutos colombianos.
4. Bonos de deuda exterior e interior, activa y diferida.

Las reformas tributarias del país afectaban el pago de la deuda. La abolición del monopolio del tabaco extinguió la principal garantía del pago de los intereses de la deuda y el compromiso que el Gobierno adquirió con los Bondholders en 1845.

1851

El gobierno de José Hilario López remató, sin tanta prudencia, los cambios iniciados por la administración anterior. Fue una época de reformas, de descolonizar la economía y las prácticas fiscales del país. Las siguientes reformas fueron las que modificaron y afectaron las disposiciones referentes a la deuda nacional, pues lesionaron buena parte de los fondos destinados a la amortización de estas: supresión de los diezmos, la eliminación del estanco del tabaco, la abolición de la esclavitud, la aceleración del proceso de liquidación de tierras comunales y la reducción de los censos.

A pesar de las reformas el país se enfrenta a una situación real, como lo describe López Garavito: “La situación presupuestal no mejoraba entre otras razones porque el aumento de los intereses de la deuda externa y el servicio de la interna golpeaban enérgicamente el presupuesto de gastos de la nación”¹⁰. Según las cuentas del secretario de hacienda, las obligaciones debidas a la deuda nacional equivalían al 16.7% del presupuesto nacional, suma imposible de cancelar.

1852

Se incrementa la deuda interna a causa de la guerra de 1851. Este tipo de deuda es producto de los suministros, víveres, vestuario, caballería y de cualquier otra especie que hicieron particulares en colaboración a las necesidades de la República.

Se discriminó la tasa de interés según el tipo de deuda: aquellos suministros voluntarios ganaban el interés de 1.5% mensual; y los servicios forzosos ganaron el 1% anual.

Como se ve el costo de la guerra fue alto, más aún teniendo en cuenta que la República quiso pagar con creces, por no decir premiar, a los voluntarios quienes pasado un año recibirían por su aporte un 18% de interés, suma absurda para la capacidad de pago de la nación y cantidad excesiva comparada con la tasa de interés que recibían los acreedores extranjeros (6% anual).

¹⁰ *Ibid.*, p. 117.

1853

Se plantea en el Congreso la necesidad de un nuevo arreglo con los tenedores de obligaciones de la deuda extranjera, con el fin de facilitar la amortización parcial o total, o exonerar al tesoro del pago de todos o parte de los intereses correspondientes a los años anteriores no pagados.

El arreglo pretendía ofrecer bienes nacionales para cancelar los compromisos con los acreedores extranjeros de la siguiente forma:

- Fondo de amortización para la deuda extranjera:
 1. Fincas raíces.
 2. Minas de metales y piedras preciosas de propiedad nacional.
 3. Tierras baldías.
 4. Créditos de la República en el exterior.

A pesar de todas las buenas intenciones que tenía el gobierno por cumplir sus obligaciones crediticias, su voluntad no fue suficiente ni los fondos dispuestos para tal fin.

En este año se logró arreglar la deuda Mackintosh. Esta deuda se puso en circulación por medio de vales de deuda flotante con 6% de interés anual. Se dispuso un fondo de amortización único: el 10% de los derechos de importación que se causen en las aduanas marítimas y terrestres de la República.

1854

Entre 1851 y 1854 no se pagaron los intereses por la deuda exterior. Se acordó un convenio entre la Nueva Granada y el Perú sobre el arreglo de los créditos activos de Colombia.

Perú se comprometió a pagar a la Nueva Granada 2'860.000 en moneda peruana con interés del 4.5% anual.

En octubre se autorizó un nuevo empréstito interno de carácter voluntario para el restablecimiento del orden constitucional. Se faculta para el pago del capital y los intereses “cualesquiera de los bienes nacionales, rentas o ramos de ingreso del tesoro nacional”, es decir, el pago del nuevo empréstito compromete en hipoteca esos bienes del tesoro, con una ganancia del 6% anual.

1855

A pesar de las dificultades del Tesoro General, se pagaron los cupones vencidos el 1 de junio de 1850 de nuestra deuda externa. Se manda emitir hasta 1'200.000 pesos en vales de deuda consolidada con interés anual del 12% y vales al portador amortizables con el 23% adicional de los derechos primitivos de importación.

1856

Se dispone la emisión de 300.000 pesos de vales de deuda consolidada con interés del 12%. Se disponen además las partes de los derechos de importación que pueden ser cancelados con vales y documentos de deuda pública, según lo dispuesto por la ley:

1. El 25% de recargo para cubrir los dividendos de la deuda externa activa.
2. El 2% de derechos de manumisión en billetes de manumisión de primera clase.
3. El 10% de los derechos primitivos de los expedidos a favor de Mackintosh.
4. El 8% de los derechos primitivos en deuda flotante antigua del cupo colombiano.
5. El 12% en cartas y sueldos civiles o militares, en billetes procedentes de empréstitos o suministros hechos a la República en 1840, 1851, 1854, y en billetes pagaderos con el recargo de los derechos de importación.
6. El 30% en libranzas generales admisibles en pago de contribuciones por las oficinas de recaudación y pago de la República, y hasta una tercera parte de ese 30% en órdenes de pago.
7. Lo restante de los derechos primitivos, en dinero efectivo.

El poder ejecutivo presenta una propuesta a los acreedores extranjeros para modificar el convenio de 1845 en los siguientes términos:

1. Que los intereses de la deuda externa activa no suban del 3% en diez años, luego tengan un aumento progresivo según la ley.
 2. Que la deuda externa diferida no empiece a ganar interés sino después de 1866.
 3. Que la República pagará lo que quede a deber por dividendos hasta el 31 de diciembre de 1855 en billetes que ganen el 3% anual admisibles en pago del 25% de recargo de los derechos de importación.
- Organización de la deuda interna de la Nueva Granada:

Durante la administración del presidente Manuel María Mallarino, se organiza la deuda flotante y de tesorería. Se emitieron 6 tipos de vales flotantes al portador, a cambio de los bonos, ordenes de pago y otros documentos que el gobierno no había podido atender:

CUADRO 9

Vales flotantes de 1ª clase	Se aplicaron a la conversión de los documentos librados por la oficinas de recaudación sobre la totalidad aparte de las contribuciones nacionales, siempre que ganen un interés igual o mayor al 18% anual.
Vales flotantes de 2ª clase	Se aplicaron a la conversión de los documentos de la misma naturaleza de los de 1ª clase pero con interés menor al 18% anual.
Vales de 3ª clase	Se aplicaron a la conversión, a voluntad de los interesados, de las órdenes de pago giradas contra las pagadurías nacionales.
Vales de 4ª clase	Se aplicaron a la conversión de los siguientes vales: <ul style="list-style-type: none"> • Los girados o por tesorería general contra el 3% y el 25% adicionales a los derechos de importación. • Los emitidos por empréstitos y suministros en 1840 y 1854. • Las cartas de crédito por sueldos retenidos tanto civiles como militares.
Vales de 5ª clase	Se aplicaron a la conversión de los vales consolidados que presenten en lo sucesivo a Mackintosh.

Continúa

Febrero de 2007

Vales de 6ª clase	Se aplicaron a la conversión de los cupones de la deuda interior activa, vencidos y no pagaderos hasta el 31 de diciembre de 1854 y a la de los billetes de tesorería, que se amortizaron hoy en $14\frac{3}{4}$ unidades de los derechos de importación, conforme a la ley de 15 de abril de 1850 que autorizó la emisión de tales billetes.
Vales de 7ª y 8ª clase	<ul style="list-style-type: none"> • Deuda de manumisión. • Deuda flotante de origen colombiano.

Las exportaciones también estaban grabadas y su pago podía hacerse en dinero o en cupones de renta sobre el tesoro o de censos asimilados al tesoro. Nuevamente se dispone la liquidación y cobro de los derechos de importación, se establece que parte de estos puede hacerse en vales de deuda y en dinero sonante:

CUADRO 10

Derechos primitivos	<ul style="list-style-type: none"> • 40% en vales de 1ª clase. • $\frac{3}{4}$ partes del 40% anterior en vales de deuda flotante de 2ª clase. • $\frac{1}{4}$ partes del 40% en vales de deuda flotante de 3ª clase. • 12% en vales de 4ª clase. • 10% en vales de 5ª clase (deuda Mackintosh). • 8% en vales flotantes de 8ª clase. • 30% restantes en dinero efectivo.
Derechos adicionales	<ul style="list-style-type: none"> • Las 25 unidades que deben pagarse a tres meses de plazo en vales flotantes de 6ª clase, que son los mismos billetes de tesorería emitidos en pago de dividendos atrasados de la deuda exterior y que se amortizan hoy en $14\frac{3}{4}$ unidades del derecho de importación. • Las dos unidades restantes en vales de 7ª clase (manumisión).

Así mismo el gobierno vende en pública subasta cañones y fusiles con el fin de adquirir instrumentos para la agricultura. Medida costosa teniendo en cuenta que la revolución de 1854 no fue la última.

El gobierno dio a los acreedores extranjeros como parte de pago de los intereses vencidos, 906.000 pesos, que en bonos peruanos de $4\frac{1}{2}\%$ entregó Perú en pago de una deuda que había contraído con la antigua Colombia.

El secretario de hacienda, Rafael Núñez llevó a cabo ciertas medidas para atacar el desequilibrio fiscal: aumentó el recaudo por papel sellado, elevó en un 50% el arancel, aumentó el cupo para emitir vales de deuda consolidada al 12%, gravó la exportación de quina y tabaco, llevó a cabo remates de las tierras baldías y de los derechos sobre empresas de navegación a vapor de Cartagena y Santa Marta.

1857

Se da la liquidación y amortización de la deuda con el acreedor inglés Jaime Mackintosh. Para pagar la deuda Mackintosh el poder ejecutivo subasta 60.000 pesos en vales asimilables a cupones de renta sobre el tesoro.

Se establece otra deuda a favor de Francia causada por expoliaciones de corsarios colombianos. La suma de esta deuda asciende a 162.000 pesos por capital e intereses y el gobierno de la Nueva Granada acepta pagarla de la siguiente forma:

- 81.000 pesos granadinos a 5 francos con interés del 4% anual.
- 18.000 pesos en dinero metálico durante 12 meses, a razón de 1.500 mensual.
- 63.000 pesos en billetes admisibles en aduanas y tesorerías por la vigésima parte ($\frac{1}{20}$) de los derechos de importación.

Se distribuyeron entre los tenedores de nuestra deuda los bonos peruanos, quedando diferido el pago de los intereses que no alcanzaron a pagarse para mejor ocasión.

1858

- Nuevo arreglo de la deuda pública de la Nueva Granada:

Sigue el intento del gobierno por convertir todas las deudas antiguas, principalmente las deudas del convenio de 1845 y las colombianas que aún circulaban: deuda consolidada al 5% y 3%; deuda de tesorería al 3%; deuda flotante consolidable al 6% y 5%; deuda flotante radicada al 6%, 5% y sin interés y deuda por reconocimientos sin interés liquidada por Colombia.

Obviamente la deuda que se iba a convertir no sería cambiada por el 100% de su valor, se discriminó el cambio según la tasa de interés y el precio en el mercado. Las proporciones fueron las siguientes:

1. Nueva deuda consolidada al 5% por convenio de 1845 se recibió al 100% de su valor.
2. Deuda interior consolidada al 6% se recibió al 50% de su valor.
3. Deuda interior consolidada al 5% se recibió al 41.75% de su valor.
4. Deuda interior consolidada al 3% se recibió al 25% de su valor.
5. Residuos de capital colombianos sin interés se recibieron al 10% de su valor.
6. Intereses insolutos colombianos se recibieron al 4% de su valor.

Para tal efecto se autoriza la emisión de renta sobre el tesoro al 6% hasta convertir todas las deudas antiguas en renta sobre el tesoro. Esta medida fue difícil de llevar a cabo pues los tenedores de vales debían acercarse a las tesorerías y hacer los respectivos cambios, muchos de ellos no conocían las disposiciones del Congreso, otros las vendían a intermediarios quienes luego las cambiaban por las nuevas. Esta última forma de negociación fue una de las principales empresas de compañías usureras que se vieron ampliamente beneficiadas en su función de intermediarias: un mercado de valores prácticamente controlado por ellos pues el Gobierno no tenía cobertura

en todo el territorio para hacer las conversiones, y los especuladores sí contaron con esa movilidad que les permitió llegar a todos los lugares donde existía algún tenedor de documentos de deuda y que necesitaba el dinero que el gobierno no le reembolsaba.

El arreglo que hicieron en 1856 quedó modificado en lo relativo al pago de los derechos de importación, aplicados a la amortización de la deuda flotante. Los derechos de importación quedaron divididos en 150 unidades aplicados a la amortización de las deudas flotantes de la siguiente forma y orden:

1. 20 unidades en vales de 1ª clase.
2. 10 unidades en vales de 2ª clase.
3. 10 unidades en vales de 3ª clase.
4. 12 unidades en vales de 4ª clase.
5. 15 unidades en vales de 5ª clase.
6. 25 unidades en vales de 6ª clase.
7. 12 unidades en vales de 7ª clase.
8. 8 unidades en vales de 8ª clase.
9. 7½ unidades en vales de 9ª clase.
10. 40½ unidades en dinero efectivo.

Además, el Congreso autoriza al poder ejecutivo para contraer empréstitos en dinero con el fin de amortizar los capitales a cargo del tesoro nacional y de hipotecar para seguridad de los prestamistas algunas de las rentas de la Confederación que no estén comprometidas en otros créditos.

El presidente Mariano Ospina Rodríguez establece un orden de prioridad en el pago con fondos del tesoro, en orden, estaban primero los gastos para la producción de rentas, luego siguieron los gastos por intereses de la deuda interna y después los gastos de administración e inversión pública. A pesar de ser la segunda prioridad del gobierno, por encima del pago de sueldos y suministros de sus empleados, el gobierno tuvo serias dificultades para cumplir con esta disposición. Uno de los principales temores de la incapacidad de asumir sus gastos era el descrédito y desprestigio del país ante otras naciones, no sólo por el perjuicio de no volver a hacerle créditos a la Nueva Granada sino porque significó una amenaza latente de parte de otros países de bloquear nuestros puertos y seguramente nuestros bienes de exportación.¹¹

En este año el Congreso hace una propuesta a los acreedores extranjeros para arreglar el pago de intereses y amortización de la deuda pública. La negociación se logró en 1861.

1859

Se autoriza en pago de los bienes públicos enajenables aquellos documentos de deuda pública que ganen interés en renta sobre el tesoro (los documentos de la conversión que se inició en 1845).

Se dejan de admitir documentos de censos y rentas sobre el tesoro en pago de las contribuciones y efectos venales. La medida tiene como fin el recoger dinero sonante en las tesorerías en vez de

¹¹ *Ibid.*, pp. 134-136.

cupones. La falta de numerario también lleva al Congreso a exigir dinero en pago de los derechos de importación salvo la parte que corresponde a los vales de 5ª, 7ª y 9ª clase (15, 12 y 7½ unidades respectivamente).

1860

Desde la formación de la Nueva Granada, el país ha estado ingeniándose la forma de cumplir y disponer de ingresos para el pago de sus deudas. En el ir y venir de la deuda pública, los congresistas planteaban medidas de salvamento que esperaban fueran aceptadas por los acreedores, uno de los puntos que debían tener en cuenta era la capacidad real de pago del país. Como se ha visto a lo largo de este periodo, el Estado no contaba con los recursos suficientes ni para sostener su administración y ejército y menos para pagar puntualmente sus obligaciones.

La medida adoptada para hacer llamativa su deuda interna fue ofrecer tasas de interés relativamente altas y, para los tenedores de deuda extranjera, la hipoteca y disposición de todas las rentas del tesoro para el pago de los intereses y el capital. Las rentas y bienes de la nación fueron quedando en prenda de todos los tenedores. La capacidad de la República para disponer de sus cortos ingresos fue prácticamente nula, los monopolios, tierras y recaudos que alimentaban las arcas estaban dispuestos a otras manos, beneficiando intereses privados y no los de la nación.

El mes de abril el Poder Ejecutivo reincide en la emisión de vales flotantes de deuda pública por la urgencia de dinero para gastos de mantenimiento del orden público. Crea los vales de 10ª clase, que corresponden a empréstitos voluntarios y que recibieron un 12% de interés anual. Para el pago de estos vales, se dispone cualquier valor perteneciente a la Confederación.

En este año suben las tarifas aduaneras, esta medida fue una doble presión para los empresarios y comerciantes pues por un lado se incrementaba la contribución y por otro lado se restringió la posibilidad de pagar con vales una parte de los derechos aduaneros. Los comerciantes se ven obligados a entregar dinero sonante salvo en la parte que permitía el pago en vales de 5ª, 7ª y 9ª clase. Estas medidas afectan directamente la balanza comercial del país y las pocas intensiones de invertir el dinero en otra empresa se veían entorpecidas ante las políticas económicas. No sobra decir que el gobierno actuaba de esta forma por la urgencia de dinero y no por querer entorpecer los intentos de crear una industria y fortalecer el comercio existente.

Recordemos que la renta de manumisión fue otro tipo de deuda que tenía la nación con los antiguos dueños de esclavos, fue la forma de retribuirles su perdida por dejar libre la mano de obra que antes manipulaban. Para tal efecto, la República también tenía que disponer de cierto dinero proveniente de sus rentas. En este año, el Congreso vuelve a reglamentar los fondos de manumisión de la siguiente manera:

- 6% del tercio de los bienes de los que mueren dejando descendientes legítimos.
- El 6% del tercio de los bienes de los que mueren dejando ascendentes legítimos.
- El 6% del valor total de los bienes de los que mueren dejando herederos colaterales.
- El 15% del valor total de los bienes de los que mueren dejando herederos extraños.
- El derecho doble que debe cobrarse a la testamentaria siempre que cumplido el año fatal, no hayan satisfecho los derechos de manumisión por culpa de los herederos.

Febrero de 2007

- Los bienes de los que mueren sin dejar herederos.
- Las multas que se impongan a los albaceas por no haber presentado los inventarios de las mortuorias dentro del término que la ley señala.
- El 15% del valor libre de los bienes que el testador deje a beneficio de su alma.
- El producto de los bienes mostrencos.
- Las donaciones que se hagan a favor de la renta de manumisión.
- El 2% de los sueldos, dietas, viáticos y pensiones que se paguen del tesoro de la Confederación.
- Las deudas de la renta decimal en la parte correspondiente a la Confederación hasta el 30 de junio de 1848.
- El 2% sobre el total de los derechos primitivos de importación.
- El 2% de todas las rentas provenientes y de cualesquiera otras rentas que no correspondan a comunidades religiosas ni a establecimientos públicos de educación, beneficencia y caridad.
- Las multas impuestas por las extinguidas juntas de manumisión que no hubieren sido recolectadas.
- 5.000 pesos anuales que del tesoro nacional están aplicados a los fondos de manumisión.

Como deja ver esta distribución de los fondos de manumisión, parece que la muerte pagaba la libertad de los esclavos.

Otra disposición del Congreso invita a que los pocos sujetos con liquidez se repartan los ingresos del Estado. Nuevamente, víctima de la necesidad, la nación premió a los “caritativos” que estuvieron dispuestos a consignar el doble de la cuota de su contribución directa. La figura sería un empréstito voluntario y a cambio se les daba a los prestamistas la opción de escoger entre vales flotantes de 2ª clase con interés del 12% anual, admisibles como derechos de importación dos años después de expedidos o con vales flotantes de 9ª clase con interés anual del 8%, admisibles en derechos de importación a partir de 1861.

Otra medida para recaudar dinero fue la creación de una lotería cuyos fondos serían de 20.000 pesos anuales. El Estado fue incapaz de mantener el fondo por lo cual se emitieron *billetes de tesorería* para el sostenimiento de la lotería. El negocio fue un fraude, los ciudadanos se sintieron doblemente engañados no sólo por el juego sino por el pago.

1861

Mediante el decreto de 9 de septiembre se organiza nuevamente el crédito nacional. La nación reconoce como deuda nacional todos los billetes y obligaciones puestos en circulación y todas las deudas contraídas hasta la fecha, por la Nueva Granada y por la Confederación.

CUADRO 11

Deuda consolidada exterior	<ul style="list-style-type: none"> 16'207.127 que reconoció la Nueva Granada en parte de la deuda de la ex Colombia por los empréstitos de 1822 y 1824.
Deuda exterior flotante	<ul style="list-style-type: none"> 144'931.425 que corresponde al saldo del empréstito con México. El saldo líquido ganará 6% de interés. Los intereses vencidos y no pagados se capitalizarán en bonos de deuda flotante sin interés. Saldo de 266'229.485 de la deuda Mackintosh.
Deuda nacional interior en rentas sobre el tesoro al 6%	<ul style="list-style-type: none"> 1'331.610 rentas sobre el tesoro al 6% de deudas reconocidas legítimamente. 42.840 de vales consolidados al 5% que serán convertidos en rentas al 6% a razón de 83,33 de capital al 6% por 100 del 5%. 104.440 de vales consolidados al 3% que se reconocen en rentas sobre el tesoro al 6% a razón de 50, capital del 6% por 100, capital del 3%. 1'645.15 censos asimilados a la deuda consolidada del 5% convertibles en censos al 6% de interés anual a razón de 83,33 del 6% por 100 del 5%. 37'947.775 de censos asimilados a la deuda consolidada del 3% convertibles en censos al 6% de interés anual a razón de 50 del 6% por 100 del 3%. 262.069 de certificaciones de censos de primera serie al 5% que se reconocerán en rentas sobre el tesoro del 6% a razón de 83,33 del 5% por 100 del 6%. 1'758.167,98 de censos al 5%, convertidas en inscripciones del 6% asimiladas a la deuda consolidada del 6% a razón de 83,33 del 6% por 100 del 5%.
Deuda nacional interior flotante	<ul style="list-style-type: none"> Deuda flotante de 1ª, 3ª, 6ª, 8ª, 9ª y 10ª clase asciende a la suma de 860.714,309. 27.540,39 saldo de la deuda flotante de 2ª clase. 298.502,985 saldo de la deuda flotante de 4ª clase. Deuda de 7ª clase, de manumisión. Cartas de crédito sin interés y empréstitos, suministros de créditos civiles y militares. Bonos contra el tesoro. Documentos de deuda pública que no se han amortizado ni convertido en renta sobre el tesoro, correspondientes a vales diferidos por intereses colombianos, billetes diferidos por intereses granadinos, billetes complementarios de dinero y deuda colombiana sin interés.
Fondos de Amortización	<ul style="list-style-type: none"> La mitad de los productos del ferrocarril de panamá. El 25% de los derechos de importación para el pago de intereses y gradual amortización de la deuda exterior hasta completar 210.000 pesos cada año hasta 1866 y de 1867 en adelante se tomarán 37½ unidades en las aduanas hasta completar 315.000 pesos anuales. Si no alcanza se complementarán con cualquier otro fondo de las rentas de la nación. El 10% de los derechos de aduana para amortizar la deuda flotante de 3ª clase, Mackintosh. El producto de las tierras baldías, explotación de bosques nacionales, fincas, valores y propiedades nacionales que se vendan. La suma necesaria que se tomará de los productos de las minas de esmeraldas, oro y plata y salinas de propiedad de los Estados Unidos, para el pago de los intereses de la deuda consolidada de censos y renta sobre el tesoro. El producto de la renta y arrendamiento de los bienes, valores y fincas de manos muertas que se destinan para la amortización de la deuda flotante y de rentas sobre el tesoro sin contar la deuda Mackintosh. Todo el producto de la renta de manumisión que se haya causado a deber hasta el año de 1861, año en que queda abolida y que se cobrará bajo la administración del crédito nacional.

Además, se reconocen las inscripciones asimiladas a la deuda consolidada, los censos perpetuos, las propiedades inmuebles de manos muertas a cargo de la nación y todas las pensiones concedidas hasta el 1 febrero de 1859, que se consoliden como renta a favor de los agraciados y a cargo de la nación.

La noticia de una nueva revolución interna, ocasionó una baja en el precio de nuestra deuda en Londres. Ignacio Gutiérrez Vergara, Secretario de Hacienda, se dio cuenta que era el momento para hacer una conversión, obteniendo una fuerte rebaja en el monto nominal de la deuda. Lo que realmente sucedió: se limitó a proponer una conversión pero sin exigir rebaja en el monto nominal de la deuda.

En este año se suscribió el acuerdo de la Convención de París, en la cual se estableció que todos los intereses atrasados de los bonos activos de la conversión de 1845 se convertirán en deuda activa. Esta reconversión llevaría a una nueva emisión de bonos que ganarían el 2% anual hasta 1 de diciembre de 1866 y un 3% después.

En garantía del pago de los intereses:

- Se hipotecó el 25% de la renta de aduanas desde el 1 de diciembre de 1860 hasta el 1 diciembre de 1886 y 37.5% después.
- A cada bono de 100 libras esterlinas de la deuda activa se le asignaron 30 hectáreas de tierras baldías y 16 hectáreas a cada bono de deuda diferida de 1845.

1862

El gobierno promueve la formación de compañías que se dediquen a cambiar *billetes de tesorería* por dinero sonante, obviamente los empresarios que se dediquen a esta labor recibieron ciertos estímulos, a saber:

- Derecho a cobrar una comisión de cambio no mayor al 5%.
- Ampliación de los fondos de reembolso asignados a cada billete.
- La exención de suministros y empréstitos forzosos en favor de todos los accionistas por una cuota que no baje de 10.000 pesos.
- Ventajas en el envío de billetes y metálico por los correos nacionales.

Continuando la labor de conseguir dinero, la nación pone en venta los bienes desamortizados a cambio de vales de deuda pública interior y todos los documentos de tesorería que representen un crédito líquido y legítimo. Fue una medida que a mediano plazo sirvió a la concentración de la tierra, antes de la nación.

Por la difícil situación, el país acaba de salir de una guerra y se ve enfrentado a otra por el ataque de las tropas ecuatorianas al sur del país, no se pagan los intereses de la deuda exterior y no se cumplió parte de la convención de París.

1863

Como se ha visto, a partir de la independencia, el gobierno del país ha tenido que enfrentar las dificultades de organizar sus finanzas y responder a sus obligaciones. Como menciona Ezequiel Rojas: “Entre los graves atentados cometidos por el gobierno de la Confederación debe enumerarse la violación de la fe pública mancillando el crédito de la nación. Agotadas las garantías que podía ofrecer, nadie le presto; le faltó lo necesario para dar ración a sus tropas; ocurrió a las expoliaciones por medio de la fuerza; es decir, al crimen”.

La iliquidez y el incremento de la deuda por la moratoria siguieron causando preocupaciones en el Tesoro. El poder ejecutivo quedó autorizado para contratar un nuevo empréstito con el fin de fomentar algunas mejoras materiales.

Este año, el gobierno adquirió un nuevo empréstito con Londres & County Bank, por 200.000 libras esterlinas al 6%. Para garantizar el pago de los intereses atribuyó las siguientes rentas:

- 15% productos brutos de las salinas de Cundinamarca.
- Garantía adicional: el derecho que tenía la República de redimir el ferrocarril de Panamá en 1875. Este empréstito se contrajo en un momento en que la renta de sal era buena y se estimó que su rendimiento sería constante.

Un nuevo empréstito se suma a los anteriores, situación que se traducía en la práctica más que en pagar. La dificultad para atender la deuda radicaba en que la gran parte de las rentas del país estaban “atadas”, o comprometidas en el pago de obligaciones anteriores. El 45% del producto de las aduanas, el 15% del producto de las salinas, el 50% de las rentas por arrendamiento, el 100% de los censos a favor de la nación y el 100% de los derechos de títulos para compra de bienes desamortizados fueron ingresos con una destinación específica. Estas eran las principales rentas del Estado, cabe subrayar que no podían seguir exprimiendo estas únicamente para el pago de la deuda, pues el país tenía otros gastos: sus empleados, la educación, las instituciones, la construcción de obras públicas y la guerra, que no ha dejado de ser uno de los gastos primordiales de la nación.

La Constitución de Rionegro dejó establecido que reconocía como deuda propia todas las deudas internas y externas reconocidas por los gobiernos de la Confederación Granadina, y aseguró comprometer su fe pública para la amortización de dichas deudas y el pago de sus intereses;¹² reconoce igualmente los créditos provenientes de empréstitos, suministros, sueldos, pensiones e indemnizaciones en el interior.

1864

Mosquera ideó una reforma para el servicio de la deuda externa: propuso al Consejo de Bondholders la nacionalización de nuestra deuda exterior, reduciendo a 50% el capital nominal, fijando en 5% el interés anual pero obligándose a aceptar los cupones en pago de todas las rentas públicas. Dispuso 20.000 Libras Esterlinas anuales para el fondo de amortización, que empezarían a pagarse cuando se arreglara la cuestión de la reserva del ferrocarril de Panamá, así mismo, el Congreso prohibió la emisión y reemisión de *billetes del tesoro*.

¹² Capítulo III. Bienes y Cargas de la Unión. Artículo 28. Constitución de Rionegro, 1863.

1866

Se adquiere un empréstito de 1'500.000 libras esterlinas contratado por Tomás Cipriano de Mosquera con William Robinson & Fleming. El precio del contrato fue de 85% en libras y la tasa de interés de 6% anual, que comenzó a pagarse pasados tres meses. Este empréstito fue el primero que se contrató con el objetivo de hacer mejoras materiales.

La emisión de *billetes de tesorería* siguió su curso dadas las necesidades de la nación. Tenían como finalidad pagar los gastos de la administración pública y fueron recibidos para el pago de todas las rentas y contribuciones nacionales. Muchos empleados del Estado recibieron estos billetes en forma de pago y dada la necesidad que tenían de efectivo los vendían a cualquier precio, lo que incentivó a los especuladores quienes se beneficiaron a costa de la escasez de dinero de los pobres empleados públicos.

Por medio de otra disposición del Congreso, se emitieron certificaciones a cambio de los *billetes de tesorería*. Un negocio rentable para los especuladores: compraban billetes a bajo costo y recibían certificados que ganaban algún interés y podían recibirse en las aduanas y como pago de los impuestos nacionales.

1867

Se suspende el pago de algunos créditos: el pago de pensiones y de la deuda de tesorería en billetes. Crece el clima de desconfianza entre los tenedores de bonos en Londres a causa de los problemas internos del país. Los tenedores buscan salvar lo que les queda, cerraron la entrada a la bolsa de Londres de todo valor de procedencia colombiana.

El precio de los bonos colombianos cayó, no se admitían como garantía ni a muy bajo precio respecto a su valor nominal. Entre 1860 y 1867 no se pago por servicio de la deuda exterior.

1868

- Nueva Ley orgánica del crédito nacional

A partir de la fecha y hasta 1870 se admitieron para la conversión de algunas deudas en vales de renta sobre el tesoro al portador al 6%, por medio de licitación pública, los siguientes créditos:

1. Créditos provenientes de contratos en los cuales se hayan ofrecido prendas o hipotecas.
2. Los vales de deuda interior flotante emitidos antes del 9 de septiembre de 1861 que no hayan sido convertidos en otra clase de documentos.
3. Libranzas contra aduanas y salinas.
4. Cupones de renta al portador y las órdenes de pago por los intereses de la renta nominal y vitalicia.
5. Los sueldos y pensiones civiles.
6. Las pensiones militares.
7. Los documentos de la tesorería y saldos de órdenes de pago a su cargo.

8. Las órdenes de pago y material.
 9. Los créditos reconocidos por contratos.
 10. Los empréstitos hechos para la guerra contra el Ecuador.
 11. Toda especie de créditos que se reconozcan y liquiden por el poder ejecutivo nacional a favor de los Estados.
- Nuevo fondo especial para el pago de los intereses de la deuda interior consolidada
Se establecen como cuotas de derechos de importación recaudadas en las aduanas excepto la de Buenaventura, Tumaco y Turbo:¹³
 1. El 20% durante el año económico de 1868-1869.
 2. El 30% durante el año económico de 1869-1870.
 3. De 1870 en adelante se incrementa según las unidades que queden libres.
 - Nueva organización del pago de los derechos de importación
En las aduanas de Buenaventura, Tumaco y Turbo, sólo se recibe pago en dinero.
En las aduanas de Cartagena, Sabanilla, Santa Marta, Cúcuta, Riohacha y Carlosama.
 - 37½ unidades en dinero destinadas al pago del servicio de la deuda exterior.
 - 20 unidades en dinero u órdenes de pago por intereses de semestres vencidos, por renta nominal perteneciente a establecimientos de instrucción, beneficencia y caridad.
 - 10 unidades en vales flotantes de 5ª clase (Deuda Mackintosh).
 - 7½ unidades en dinero destinadas al servicio de la deuda reconocida a favor de Robinson Fleming & Son.
 - 10 unidades en billetes por subvención al Estado de Panamá o en dinero.
 - El resto en dinero para el caso de las aduanas de Cúcuta, Riohacha y Carlosama.
 - Únicamente para las aduanas de Cartagena, Sabanilla y Santa Marta:
 1. 10 unidades en libranzas expedidas por la tesorería general por expropiaciones hechas a extranjeros o por créditos.
 2. 5 unidades en dinero.

¹³ Las que están destinadas al camino a Buenaventura.

CUADRO 12
TODA LA DEUDA INTERIOR

Renta sobre el tesoro nominal (6%)	Sirvió para convertir todos los valores procedentes de la desamortización que no pertenecieron a comunidades religiosas y los censos redimidos en el tesoro antes de 1861, correspondientes a institutos civiles y religiosos no extinguidos.
Renta sobre el tesoro al portador (6%)	Recibió por conversión el saldo en circulación y los censos de particulares y los créditos causados hasta marzo de 1868: <ul style="list-style-type: none"> • Los créditos prendarios e hipotecarios. • Los vales flotantes emitidos antes de 1861. • Los cupones de renta al portador y nominal vencidos en 1861. • Las órdenes de pago emitidas desde la fecha por intereses de renta nominal y vitalicio o por sueldos y pensiones civiles y militares. • Los documentos de tesorería por saldos de órdenes de pago.
Renta sobre el tesoro al portador (6%)	<ul style="list-style-type: none"> • Las órdenes de pago por material emitidas desde 1861. • Los créditos reconocidos desde 1861. • Los suministros y empréstitos hechos al tesoro para la guerra con Ecuador. • Toda especie de créditos de carácter exigibles en dinero.
Renta vitalicia (6%)	La capitalización de las pensiones le ha dado en carácter de capitales consolidados con interés anual al 6% y amortizables anualmente.
Deuda flotante (3%)	Toda la deuda de tesorería de la Confederación Granadina exceptuando los créditos prendarios e hipotecarios, anteriores a 1861, los cuales son de carácter consolidado, y los sueldos civiles y militares que son considerados empréstitos voluntarios. Los demás créditos flotantizables.
Deuda flotante (5%-6%)	Representada por los saldos en circulación de los vales Mackintosh y de los billetes en muy corta cantidad de emisión mandada hacer para pagar intereses de la deuda extranjera en 1850.
Deuda flotante sin interés	Mandada emitir en pago de los intereses de la antigua deuda flotante y demás créditos.
Billetes de tesorería	Emisión de 1863, con y sin interés: <ul style="list-style-type: none"> • Libranzas con y sin interés emitidas en Antioquia, gran parte convertidas en billetes. • Certificaciones asimiladas a billetes emitidos en 1866. • Billetes emitidos para pagar la subvención de Panamá. • Billetes emitidos en 1860.
Pensiones	Las pensiones que no se pagan a tiempo se convierten poco a poco en una deuda impagable y luego en deuda flotante o consolidada que representa valores efectivos muy inferiores a los créditos originarios. Los pensionados no reciben sus mensualidades integrales, pero el día de pagarlas, el Gobierno si las paga íntegramente, no ya a los agraciados sino al décimo o vigésimo especulador en cuyas manos se encuentran dichos documentos. de manera que todas estas gracias de imposible satisfacción gravan al tesoro sin que el beneficio consiguiente sea del todo para los favorecidos por las leyes. ¹⁴

1870

Se reconoce un crédito contra el tesoro hecho con la compañía Blakely Ordinance Limited de Londres por la suma de 1.500 libras por el valor de los objetos suministrados por ésta.

¹⁴ Memoria del Secretario del Tesoro y Crédito Nacional al Congreso de 1866. Narciso González Linares.

El Congreso autorizó al poder ejecutivo para negociar y girar letras de cambio contra la renta del ferrocarril de Panamá por la suma que hiciere falta en el tesoro para cubrir los gastos urgentes de la administración.

1871

Se busca recoger con los censos dinero y, dado el caso que los contribuyentes no puedan hacerlo, recibir a cambio bonos flotantes o renta sobre el tesoro. El dinero consignado por censos estuvo destinado para la amortización de vales de deuda sobre el tesoro al portador, deuda que se retribuía por medio de remate público.

1872

Nuevamente se buscó renegociar la deuda extranjera con los acreedores. La razón fue principalmente la enorme suma que causaron los intereses vencidos. Recuérdese que el último arreglo con los acreedores extranjeros fue en 1861.

Con respecto a la deuda interna consolidada, el Congreso buscó los mecanismos para su amortización, por medio de un sistema mixto de propuestas libres y sorteo. Destinó la suma de 20.000 pesos mensuales, los cuales fueron aumentando trimestralmente hasta llegar a 30.000 pesos para la amortización. También participaron en esta nueva medida de remate por dinero las órdenes por pensiones y la renta al portador.

1873

- Convenio sobre la deuda exterior. 1 de enero de 1873

Se cancelaron todos los bonos de deuda exterior provenientes del convenio de París, 1861 y todos los anteriores que todavía estuviesen en circulación.

El gobierno colombiano emitió, en reemplazo, 2'000.000 de libras esterlinas, equivalentes a 10'000.000 de pesos en *bonos de deuda colombiana* con una tasa de interés de 4½% anual hasta 1877 luego con 4¾%.

Cuando la renta de las aduanas exceda 3'000.000 pesos la tasa de interés será del 5% para los acreedores extranjeros.

Durante los cinco primeros años a partir del convenio, el gobierno colombiano no estaba obligado a asignar una cantidad para la amortización del capital de la deuda exterior. A partir de 1878, se asignaron 25.000 libras esterlinas para la amortización del capital. Fue el primer arreglo que no comprometió ninguna renta de la nación para la amortización.

La ley 21 del 31 de mayo, resulta algo ingenua dada las cuentas de la nación y su constante déficit a pesar del desenvolvimiento de la balanza comercial. Esta ley aspiraba poder aumentar hasta el 5% de interés a los acreedores extranjeros cuando se obtuvieran por la renta de las aduanas una suma mayor a tres millones de pesos.

Febrero de 2007

El país alcanzó un déficit alto. La deuda exterior y la interior crecieron como consecuencia de la falta de pago de los intereses vencidos:

- Deuda exterior: 33'000.000 pesos.
- Deuda interior: 18'000.000 pesos.

El Consejo de Bondholders convino hacer una rebaja de 4 630.000 Libras Esterlinas y en consecuencia se emitieron bonos únicamente por 2'000.000 libras esterlinas ganando 4½% anual hasta 1878 y 4¾% después, y 5% tan pronto como las entradas de las aduanas alcanzaran 3'000.000 de pesos.

El cambio de los nuevos bonos por los antiguos se hizo así:

- Por cada 100 libras esterlinas de deuda antigua (Conversión de 1845), se dieron 34 libras esterlinas en nuevos bonos.
- Por cada 100 libras esterlinas de deuda diferida (Conversión de 1845), se dieron 17 libras esterlinas en nuevos bonos.
- Por cada 100 libras esterlinas (Convención de París, 1861), se dieron 66 libras esterlinas en nuevos bonos.
- Se hipotecaron las rentas de aduanas para el servicio del empréstito y se concedieron 2'000.000 de hectáreas de terrenos baldíos en compensación por la pérdida sufrida por los tenedores de deuda.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La creación de la nación estuvo ligada a una urgencia de dinero líquido para el Tesoro Nacional. Al iniciar los años de independencia la deuda contraída suponía sacar adelante el destino de la Gran Colombia. Para la Nueva Granada, la separación de Venezuela y Ecuador significó una carga mayor que contribuyó a la larga condena fiscal del siglo XIX.

Las políticas liberales de mediados de siglo, efectivamente buscaron reducir las cargas fiscales a los contribuyentes y liberar los factores de producción. Sin embargo, esto implicó para el Tesoro Nacional la necesidad de conseguir recursos por otras vías, especialmente el buen desempeño de la balanza comercial. Prácticamente, a lo largo del siglo XIX, los escasos ingresos del Estado estuvieron destinados al pago de la deuda interna y externa y los intereses. Es decir, otro elemento que caracteriza la condena fiscal.

Cabe resaltar que, a lo largo del siglo XIX, los cambios a la legislación y reorganización del Tesoro Nacional fueron una expresión de un gobierno que intentaba ser cumplido con todas sus obligaciones de deuda pero incapaz de reducir el déficit o el pago. En su afán por responder, comprometió todos los recursos, las rentas estancadas, las aduanas e, inclusive el pago de los empleados del Estado.

¿Cómo pudo funcionar un Estado en estas condiciones? El día a día fue resuelto día a día. La necesidad de sostener la administración e instituciones era una constante preocupación de los gobernantes. Emitir, conseguir dinero, endeudarse internamente, negociar los intereses crecientes

que no han sido cancelados, esperar los desembolsos de dinero. Así pasaban las distintas administraciones, inventando medios para reducir el déficit y soñar con un posible superávit, que, cuando ocurría, se debía más a los cambios en los precios internacionales de los bienes de exportación que por una sana y ordenada administración financiera. A esto hay que sumarle las lesiones que dejaban las guerras y enfrentamientos al interior del país.

La legislación sobre deuda pública en Colombia es un reflejo de lo que estaba ocurriendo en el país y de las dificultades presupuestales que enfrentaba. Este documento nos permite ver que los distintos tipos de deuda en que incurrió el país, los fondos y medios que dispuso para el pago de la suma de bonos y los documentos de deuda que emitió el tesoro. De ahí se puede concluir que la legislación respondió más a los afanes y necesidades inmediatas de los gobiernos que a una política pensada y consecuente con las posibilidades reales de pago del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Caro, Miguel Antonio (1892). *Apuntes sobre Crédito, Deuda Pública y Moneda*. Bogotá: Imprenta de la Luz.
- Codificación Nacional de Todas las Leyes de Colombia desde el año de 1821 hecha conforme a la ley 13 de 1912*. Imprenta Nacional, 1930 (Volumen 1 al Volumen 27).
- Holguín, Jorge (1908) *Desde Cerca*. Paris, Libraire General et Internacional.
- López Garavito, Luis Fernando (1992). *Historia de la Hacienda y del Tesoro en Colombia 1821-1900*. Bogotá: Banco de la República.
- Memoria del Secretario del Tesoro y Crédito Nacional al Congreso de 1866. Narciso González Linares. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Rojas, Ezequiel. (1863). *Teoría del crédito público y privado con su aplicación al de los Estados Unidos de Colombia..* Funza: Imprenta del Estado.

